

# Papers

Regió Metropolitana de Barcelona  
Territori-Estratègies-Planejament



Regió Metropolitana de Barcelona  
Territori·Estratègies·Planejament

# Estratègies territorials a les regions catalanes

La col·lecció *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona* és publicada per l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona sota el patrocini i l'impuls de l'Ajuntament de Barcelona, la Federació de Municipis de Catalunya, la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona i la Diputació de Barcelona.

El present número ha estat finançat per la Diputació de Barcelona.

Les opinions expressades en els treballs publicats a *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona* són d'exclusiva responsabilitat dels seus autors.

#### **CONSELL DE REDACCIÓ**

Carles Anglada i Casas  
Josep Maria Carrera i Alpuente  
Joan Chavero i Jaumira  
Laia Claverol i Torres  
Juli Esteban i Noguera  
Amador Ferrer i Aixalà  
Pilar Figueras de Diego  
Eduard Saurina i Maspoch  
Ramon Torra i Xicoy  
Josep Maria Vegara i Carrió

#### **Director**

Josep Maria Vegara i Carrió

#### **Gerència**

Antoni Cuadras i Camps

#### **Secretaria de Redacció**

Joan Miquel Piqué i Abadal

#### **Coordinació editorial**

Núria Aguilar Camprubí

Distribució i Subscripcions

IERMB

T. 93 223 42 14

E-mail: iermb@amb.es

#### **Traducció dels abstracts**

Hortènsia Ojeda i Mari (francès)  
Joan Miquel Piqué i Abadal (anglès)

#### **Correcció**

Andreu Navarro Rodríguez

#### **© Ajuntament de Barcelona**

**Federació de Municipis de Catalunya**

**Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona**

**Diputació de Barcelona**

#### **Edició**

Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona

#### **Disseny**

Oficina de Disseny de l'AMB

#### **Maquetació**

puntgroc comunicació  
Barcelona, juny 2003  
D. L.: B. 29.150-2003  
ISBN: 84-88068-74-3

# Sumari

	7	Presentació
<b>ALEXANDRE TARROJA</b> Geògraf Oficina de la Xarxa Barcelona Municipis de Qualitat Diputació de Barcelona	9	Estratègies territorials per a Catalunya: una visió socio-ambiental i des dels territoris
<b>JULI ESTEBAN</b> Arquitecte Gabinet d'Estudis Urbanístics. Ajuntament de Barcelona	31	La Regió Metropolitana de Barcelona
<b>JORDI LUDEVID, JOSEP MARIA CARRERA</b> arquitectes i urbanistes, <b>JOAN MALUQUER</b> biòleg, <b>MIQUEL MARTÍ</b> , enginyer de Camins, Canals i Ports, llicenciat en Ciències Polítiques, <b>MONTSERRAT MERCADÉ</b> , geògrafa i <b>JOAQUIM SABATÉ</b> arquitecte i economista	43	Les Comarques Centrals
<b>JOAN VICENTE</b> Geògraf Universitat de Girona. Càtedra de Geografia i Pensament Territorial	61	La Regió de Girona: un model territorial en transformació, amb potencial i fràgil
<b>FRANCESC GONZÁLEZ i JOSEP OLIVERAS</b> Geògrafs Universitat Rovira i Virgili	75	El Camp de Tarragona: frens, possibilitats i planejament territorial
<b>JOAN VILAGRASA IBARZ</b> Geògraf Universitat de Lleida	101	La Plana de Lleida. Especialització econòmica i connexió a la Catalunya de les ciutats
<b>JOAN VILAGRASA IBARZ</b> Geògraf Universitat de Lleida	127	L'Alt Pirineu i Aran: entre l'eficiència econòmica i la sostenibilitat
<b>ALEXANDRE TARROJA, LARA DOMINGO, MARIA HERRERO, GEMMA LOZANO, VALERIÀ PAÛL i SERGI SALADIÉ</b> Geògrafs	151	Terres de l'Ebre: una identitat i un projecte de futur. La posició geogràfica, el riu, el paisatge i el capital social, motius d'un nou model de desenvolupament social i ambiental
<b>JOAN LÓPEZ</b> Geògraf Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona	183	Els punts clau en el desenvolupament territorial de les regions catalanes: una síntesi

# Presentació



Les regions catalanes afronten en l'actualitat un moment clau en el seu desenvolupament territorial, tant per la seva consolidació com a àmbits de planejament com per la necessitat de dotar-se de les eines que permetin guiar aquest desenvolupament. La seva consolidació com a àmbits de planejament obre el potencial de pensar el territori des de les pròpies experiències en un moment en què passen a primer terme com a objectius i estratègies els recursos territorials i el paisatge, la cohesió social, un model de cooperació en xarxa policèntrica i una idea de desenvolupament que es mesura en l'accés al benestar dels ciutadans.

Com a resposta a aquesta situació, a Catalunya han començat a sorgir interessants experiències que mostren una nova forma, si no de fer, perquè el nivell de competències no ho permet, sí, com a mínim, de pensar el territori que sorgeix des del propi territori. Es poden trobar, així, un bon nombre de propostes, realitzades des de les regions i coherents amb les directrius establertes a l'Estratègia Territorial Europea, que parteixen de criteris d'ocupació del sòl, articulació dels sistemes urbans, gestió dels recursos, equitat social o recerca de la competitivitat notablement diferents als que han caracteritzat el desenvolupament territorial a les dècades precedents.

El present volum mira de fer-se ressò d'aquesta nova forma de pensar el territori i recull algunes d'aquestes propostes sorgides a les regions catalanes. Així, el volum consta de set articles, un per a cadascun dels àmbits de planejament de Catalunya, on es recullen les idees i els models de desenvolupament per a cada regió a partir de la seva diagnosi prèvia, però on també es descriuen les seves potencialitats i s'adverteix de les seves necessitats. Tots els articles han tractat de seguir una estructura semblant i de tenir en compte sis punts considerats de gran importància per al futur desenvolupament d'aquestes regions: la competitivitat, l'accessibilitat exterior, la vertebració interior, la sostenibilitat ambiental, l'equitat social i la governabilitat.

El primer d'aquests articles, a càrrec de Juli Esteban, se centra en la regió metropolitana de Barcelona; Jordi Ludevid, Josep Maria Carrera, Joan Maluquer, Miquel Martí, Montserrat Mercadé i Joaquim Sabaté tracten sobre les Comarques Centrals; Joan Vicente, sobre la Regió de Girona; Francesc González i Josep Oliveras, sobre el Camp de Tarragona; Joan Vilagrasa, sobre la Plana de Lleida i l'Alt Pirineu i Aran; finalment, el treball de les Terres de l'Ebre ha estat a càrrec d'Alexandre Tarroja, Lara Domingo, Maria Herrero, Gemma Lozano, Valerià Paül i Sergi Saladié.

Els treballs van acompanyats de dos articles, un introductor i un altre conclusiu, a càrrec dels coordinadors del volum. En el primer d'ells, Alexandre Tarroja descriu els elements i les característiques bàsiques que guien les propostes realitzades per a les regions. En el segon, que clou el volum, Joan López realitza una síntesi dels punts clau destacats per les regions.

Cal lamentar la sobtada mort del professor Joan Vilagrasa pocs dies abans que aquest número veïés la llum. Coneixedors de l'entrega i la dedicació amb què va realitzar els dos articles que constitueixen la seva aportació i de la il·lusion amb què esperava la seva publicació i la de la resta dels treballs, volem dedicar-li aquest volum en modest homenatge a la seva persona.





ALEXANDRE TARROJA

Geògraf

Oficina de la Xarxa Barcelona Municipis de Qualitat  
Diputació de Barcelona

# Estratègies territorials per a Catalunya: una visió socioambiental i des dels territoris<sup>1</sup>

Papers, Regió Metropolitana de Barcelona  
núm, 39, maig 2003, pàgs. 9-29

<sup>1</sup> Document presentat a la jornada sobre *Els sistemes urbans de Catalunya i la seva relació amb el territori de Barcelona*, celebrada al Centre de Cultura Contemporània de Barcelona el 22 d'octubre de 2002. L'autor agraeix els comentaris i les idees suggerits per Juli Esteban, Francesc González, Maria Herrero, Joan López, Carme Miralles i Montserrat Mercadé a una primera versió d'aquest document.

**1 Cap a un desenvolupament socioambiental del territori en la perspectiva de l'Estratègia Territorial Europea**

**2 Estructura territorial: una xarxa policèntrica amb polaritats referents per a un territori divers i integrat**

**3 Model urbanístic: contenció de la dispersió i la fragmentació urbanes**

**4 Una nova cultura de la mobilitat: la necessària coordinació entre localització d'activitats urbanes, infraestructures i promoció del transport públic**

**5 Preservació i gestió prudent dels recursos i el paisatge: reducció de la petjada ecològica i gestió de la matriu d'espais oberts i el paisatge**

**6 Estratègies territorials per a la igualtat d'oportunitats: equitat i cohesió social**

**7 Competitivitat territorial: capitals humà i social i estratègies diversificades adequades al potencial endogen de cada regió**

**8 Xarxes de governabilitat de les polítiques territorials: formulació participativa i gestió concertada**

**9 Algunes remarques finals**

Les diagnosis i propostes que es realitzen en l'actualitat des de les regions catalanes mostren com s'està configurant una nova forma d'entendre les estratègies de desenvolupament i ordenació del territori que, en molts aspectes, té punts de coincidència amb les directrius de l'Estratègia Territorial Europea, tant pel que fa als objectius i els criteris de partida com a les metodologies que se segueixen i els instruments que s'utilitzen. Les estratègies territorials de totes les regions coincideixen a establir uns elements comuns: el paisatge i els recursos territorials, juntament amb l'equitat social, passen a ser un tema central que cohesiona i integra la resta d'estratègies. Són factors comuns també una visió cooperativa o complementària de les interrelacions amb les altres regions i entre els sistemes urbans, tot formant estructures policèntriques.

Las diagnosis y propuestas que se realizan en la actualidad desde las regiones catalanas muestran cómo se está configurando una nueva forma de entender las estrategias de desarrollo y ordenación del territorio que, en muchos aspectos, tiene puntos en común con las directrices establecidas en la Estrategia Territorial Europea, tanto en lo que respecta a los objetivos y criterios de partida como en lo que se refiere a las metodologías que se siguen y los instrumentos que se utilizan. Las estrategias territoriales de todas las regiones coinciden en establecer unos elementos comunes: el paisaje y los recursos territoriales, junto con la equidad social, pasan a ser un tema central que cohesiona e integra el resto de estrategias. Son factores comunes igualmente una visión cooperativa o complementaria de las interrelaciones con las otras regiones y entre los sistemas urbanos, formando estructuras policéntricas.

Diagnosis and proposals that are currently being carried out from the Catalan regions show how it is taking shape a new way of understanding development strategies and land planning, that, in many aspects, has common features with the guidelines of the European Spatial Development Perspective, either regarding the objectives and initial criteria or regarding the methodologies which are followed and the instruments used. The territorial strategies of all the regions agree on the establishment of some common elements: the landscape and territorial resources, together with social equity, become a central issue that gathers and integrates the rest of strategies. Besides, co-operative vision and interrelations complementarity with other regions and urban systems are also common factors, forming polycentric structures.

Les diagnoses et les propositions qui se réalisent actuellement dans les régions catalanes montrent comment se configure une nouvelle manière de comprendre les stratégies de développement et d'aménagement du territoire qui, dans de nombreux aspects, ont des points communs avec les directrices établies dans la Stratégie Territoriale Européenne, tant en ce qui concerne les objectifs et les critères de départ comme les méthodologies et les instruments utilisés. Les stratégies territoriales de toutes les régions coïncident à établir des éléments communs: le paysage et les ressources territoriales qui, unis à l'égalité sociale, deviennent un thème central qui cohésionne et intègre le reste des stratégies. Ce sont également des facteurs communs, une vision coopérative ou complémentaire des interrelations avec les autres régions et entre les systèmes urbains, formant des structures polycentriques.

## Estratègies territorials per a Catalunya: una visió socioambiental i des dels territoris

### Introducció

Els propers anys es completarà una sèrie d'infraestructures de transport i comunicacions que suposaran una important accentuació de la integració del conjunt del territori català. Les conseqüències d'aquesta reducció de les distàncies dins Catalunya no són encara evidents, però sens dubte obriran noves oportunitats i expectatives a parts importants del territori català que suposaran un canvi en les interrelacions entre les diferents regions.

En aquest nou context, les regions estan formulant opcions de futur i estratègies de desenvolupament territorial partint de les problemàtiques pròpies i dels seus potencials interns, que queden recollits en els articles que componen aquest volum.

Tanmateix, aquestes visions des dels territoris no només comparteixen una visió coherent i integrada de les preocupacions socials i ambientals de desenvolupament del conjunt del país, sinó que manifesten una especial preocupació per les interrelacions, les complementaritats i l'encaix entre les diferents parts del territori.

Aquestes estratègies territorials per a Catalunya parteixen, doncs, d'una nova perspectiva:

D'una banda, de la visió de les problemàtiques i estratègies del conjunt del país des de cadascuna de les regions: per tant, en una perspectiva dialèctica que parteix de les comunitats, de baix a dalt (i ja no d'un planejament jeràrquic en cascada), i en què destaca que els territoris ja no es plantegen només en termes de les seves relacions amb Barcelona, sinó de les interrelacions i possibilitats de col·laboració en xarxa entre totes elles i amb els territoris adjacents.

D'una altra, de la prioritat dels objectius de cohesió social, gestió prudent dels recursos ambientals i competitivitat equilibrada de les diferents parts del territori.

Tot plegat en un marc de governabilitat de les polítiques territorials caracteritzat per la col·laboració en xarxes interinstitucionals i la participació de les comunitats locals.

### 1 Cap a un desenvolupament socioambiental del territori en la perspectiva de l'Estratègia Territorial Europea

El present article es proposa sintetitzar breument els trets comuns més destacats que defineixen aquesta nova visió del desenvolupament socioambiental del territori tal com s'està proposant en les estratègies territorials que emergeixen des de les regions.

El repàs de les diagnòstics i propostes que fan aquest conjunt d'estudis mostra com s'està configurant un nou discurs de les estratègies de desenvolupament i ordenació del territori. Els objectius, criteris, metodologies i instruments d'aquesta nova visió mostren una notable coincidència amb les directrius de l'Estratègia Territorial Europea i, alhora, es diferencien de les formes com s'ha dut a terme l'ordenació del territori a Catalunya els darrers vint anys. Una concepció del desenvolupament com un procés de millora en la satisfacció de les necessitats de les persones i de creació de condicions socioculturals, polítiques, econòmiques i ambientals per tal de mantenir aquest procés de millora en el llarg termini.

Abans d'entrar en el repàs de les línies directrius comunes d'aquestes noves estratègies, convé destacar quatre aspectes de fons d'aquest nou discurs sobre el desenvolupament socioambiental del territori que el situen en l'òrbita de la perspectiva de l'Estratègia Territorial Europea (ETE).

#### 1.1 Prioritat dels objectius socials i ambientals

D'acord amb els objectius de l'ETE, a Catalunya les noves estratègies territorials de les regions emfasitzen uns nous objectius del desenvolupament del territori que es fonamenten en l'atenció a les necessitats de les persones i la gestió prudent dels recursos ambientals. Els tres objectius de fons es podrien sintetitzar en:

- Gestió prudent dels recursos i el patrimoni ambiental amb una visió a llarg termini o una perspectiva de sostenibilitat ambiental.
- Equitat social, entesa com a igualtat d'oportunitats de les persones i els territoris.
- Competitivitat social i econòmica equilibrada del conjunt del territori, partint del fet que el desenvolupament econòmic ha de ser funcional al benestar social i que els propis territoris i comunitats són els principals

actius per al desenvolupament i el benestar social de cada territori.

### 1.2 Promoció de models d'ús i ocupació urbana del territori i d'estructures territorials que afavoreixin aquests objectius socials i ambientals

Massa sovint, els discursos sobre desenvolupament social i econòmic local i sobre “sostenibilitat” ambiental han estat desvinculats dels models d'ús i ocupació urbana i de les estructures d'articulació del territori. Les noves estratègies territorials que emergeixen de les regions mostren una clara determinació de vincular aquestes perspectives. En aquest sentit es parteix de la reflexió que el model territorial no és només una conseqüència d'un model de desenvolupament, sinó que és una opció per un model o altre d'ocupació i articulació del territori. El model territorial és, doncs, un element fonamental per tal d'assolir els objectius abans esmentats de cohesió social, gestió prudent dels recursos en el llarg termini i competitivitat equilibrada del territori. Així, els nous plantejaments per a l'ordenació més “física” del territori posen l'accent en dos aspectes:

- Un model d'ocupació i ús del sòl “raonablement compacte” que eviti l'expansió urbana dispersa, preservi el sistema d'espais oberts, tendeixi a reduir la petjada ecològica i eviti la segregació social en l'espai
- Unes estructures territorials basades en el potencial competitiu de la xarxa policèntrica de sistemes urbans de Catalunya que sembla superar per fi el vell discurs del “desequilibri territorial” (que ha caracteritzat les propostes d'ordenació del territori a Catalunya durant el darrer segle) en favor d'un nou discurs de les potencialitats dels territoris i les comunitats locals, amb tot el potencial que comporta per afavorir la igualtat d'oportunitats i competitivitat en el territori.

### 1.3 Necessitat d'una política pública territorial decidida, amb una visió integrada i a escala regional

L'experiència de donar prioritat als mecanismes de mercat per damunt de l'acció del sector públic ha demostrat els seus costos en termes de desigualtats socials, problemes ambientals i desequilibris en la competitivitat territorial. En aquest context es fa necessària una intervenció decidida i innovadora del sector públic,

amb polítiques públiques territorials que actuïn sobre el model de desenvolupament i el model territorial.

Però per tal de ser realment efectiva sobre aquests models, cal que aquesta política tingui una visió integrada i en diàleg de les distintes formes de planificació territorial i les polítiques públiques sectorials que actuen de forma separada els darrers anys sobre un mateix territori:

- Planificació estratègica i plans de desenvolupament local (social i econòmic).
- Planificació d'usos del sòl (urbanística, territorial i d'espais d'interès naturals).
- Estratègies ambientals (agendes 21, plans per a la sostenibilitat, etc.).
- Estratègies sectorials d'infraestructures i equipaments (per exemple, carreteres, ferrocarrils, transport públic, comerç, equipaments, etc.).
- Polítiques amb influència en el territori (socials, econòmiques, ambientals, etc.).

En definitiva, una decisió en favor d'una estratègia i una política territorial superadores de la sectorialització, que no tan sols se centrin en les interrelacions entre els processos i les polítiques que es donen en un mateix territori, sinó que parteixin de les identitats i realitats socioterritorials singulars i específiques de cada territori com a principals condicionants i actius de les seves opcions de desenvolupament.

En aquest sentit emergeix la rellevància de l'escala intermèdia de les regions o vegueries per a l'ordenació del territori: àmbits territorials funcionalment molt integrats i interrelacionats; que integren sistemes complementaris urbans, “rurals” i d'espais oberts; amb una forta component d'identitat comunitària i amb problemàtiques compartides; i alhora amb una escala que permet una visió estratègica sense caure en visions o interessos estrictament locals.

### 1.4 Una nova forma de projectar i gestionar les estratègies territorials: participació de les comunitats, xarxes territorials i governabilitat

Un quart element comú en aquesta nova perspectiva és la forma en què es plantegen tant la formulació de les estratègies o projectes territorials com la gestió de les polítiques territorials. Els elements més característics són tres.

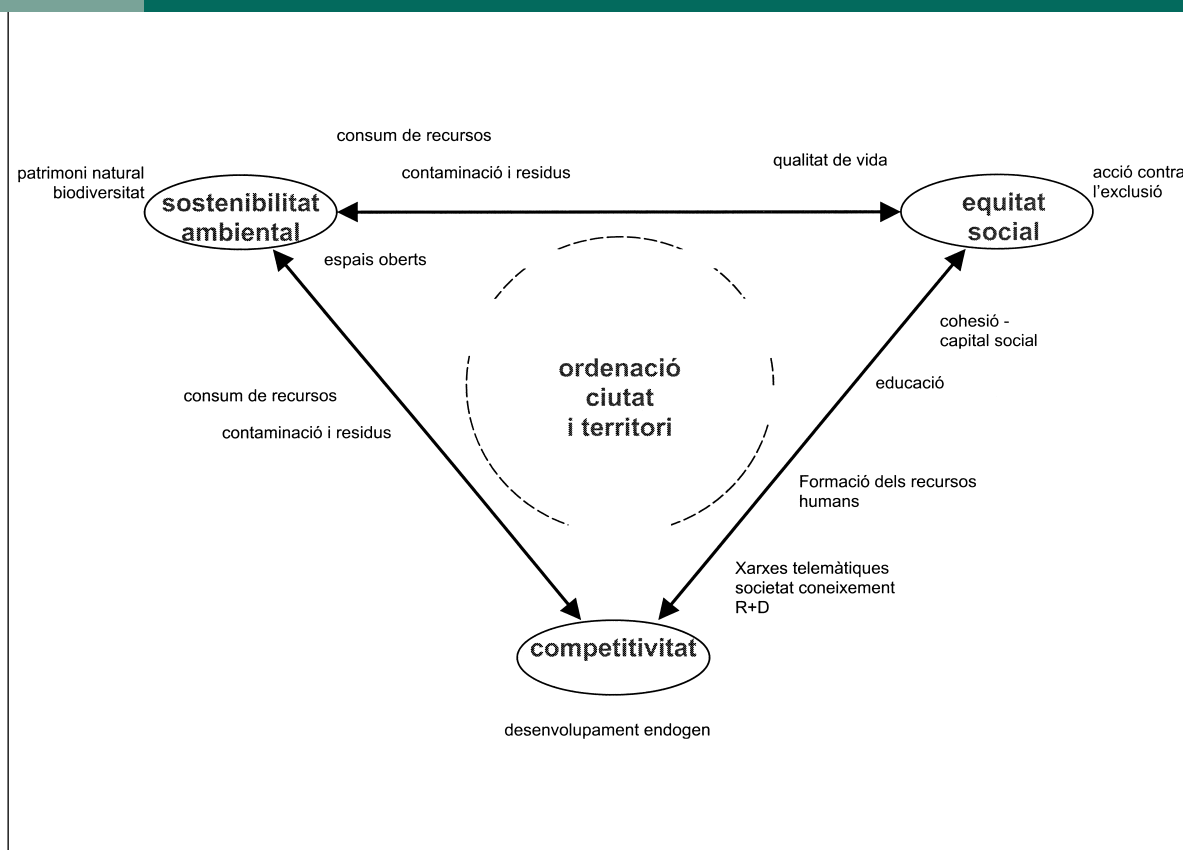
En primer lloc, i com ja s'ha indicat anteriorment, la necessitat que la formulació de les opcions de futur o projecte del territori sorgeixi de la pròpia comunitat, del coneixement directe de la problemàtica i la realitat específiques de cada territori i d'una certa consciència d'identitat territorial. Es tracta, per tant, d'unes estratègies de desenvolupament construïdes de baix a dalt, que donin el protagonisme a la veu de les comunitats i amb amplis processos de participació i concertació.

En segon lloc, la preocupació per l'articulació amb els territoris veïns a diferents escales: el consens entre els ens locals per dissenyar un projecte comú de futur, l'articulació amb la resta de regions de Catalunya (i no només amb una centralitat barcelonina) per cercar avan-

tatges cooperatius i la inserció en el marc europeu i peninsular. El disseny de les estratègies territorials de les regions passa, doncs, per l'articulació de xarxes territorials de col·laboració a diferents escales.

Finalment, el reconeixement de la multiplicitat d'actors que intervenen en el territori i, per tant, de la necessitat d'una gestió de les polítiques territorials basada en el diàleg, la cooperació i la concertació en diverses dimensions: entre administracions de diferents "nivells", entre territoris i amb la societat civil. La governabilitat de les polítiques territorials desborda actualment les competències de qualsevol administració i, per tant, només serà possible en la mesura que s'articulen xarxes interinstitucionals de cooperació i col·laboració.

Figura 1 Estratègia integrada de desenvolupament socioambiental del territori



Font: Tarroja, A. (2000): "Per un discurs socioambiental en les estratègies de desenvolupament del territori". Barcelona: Diputació de Barcelona. *Elements de debat territorial*, núm. 11.

## 2 Estructura territorial: una xarxa policèntrica amb polaritats referents per a un territori divers i integrat

Un dels plantejaments bàsics de l'Estratègia Territorial Europea és la promoció d'un model territorial policèntric, entès com a xarxes de ciutats fortament integrades a diverses escales. Aquest model policèntric potencia una xarxa densa de ciutats mitjanes que actuen com a nuclis difusors de centralitat per difondre tant competitivitat com qualitat de vida i accessibilitat als serveis sobre el conjunt del territori. Les estratègies que emergeixen en les diferents regions de Catalunya se situen clarament en aquesta perspectiva de xarxes policèntriques, però alhora reconeixen la diversitat en el potencial dels nodes o les càpsules de la xarxa en un territori, i proposen per tant unes polaritats referents.

### 2.1 Potencial de la xarxa policèntrica de sistemes urbans per a una competitivitat equilibrada i la igualtat d'oportunitats

Així, les regions coincideixen a destacar el potencial de la xarxa policèntrica de ciutats (o, avui millor, sistemes urbans) que es relacionin entre elles de forma multidireccional i amb estratègies de complementarietat i col·laboració. Aquesta estructura territorial sembla idònia per afavorir una competitivitat més equilibrada i una equalització de les oportunitats i l'accessibilitat als serveis, les infraestructures, el coneixement, la renda i la qualitat de vida en el conjunt del territori, tendint per tant a una major eficiència del conjunt del sistema i a superar les velles dicotomies centre-perifèria.

El desenvolupament territorial policèntric no només modera la polarització territorial, sinó que permet aprofitar el potencial de cada part del territori i establir estratègies de cooperació i complementarietat entre ells; alhora que la xarxa de ciutats mitjanes permet una diversificació de la base econòmica i social i té efectes multiplicadors sobre l'entorn.

Així, es proposa enfortir la centralitat dels nodes (la xarxa de sistemes urbans) com a centres difusors de desenvolupament, accessibilitat i qualitat de vida, alhora que única forma de limitar l'escampall urbà per tot el territori i la consegüent pressió sobre els espais oberts; a la vegada, es posa l'èmfasi en les interrelacions en xarxa entre aquestes centralitats.

### 2.2 Xarxa policèntrica de sistemes urbans, però amb polaritats referents

Tanmateix, una xarxa policèntrica de sistemes urbans no significa que tots els nodes tinguin un mateix pes en el sistema o un mateix nivell de centralitat. Tots els estudis coincideixen en el potencial que suposa per a la seva regió la coexistència d'un pol (o més) de gran centralitat, una àrea urbana central econòmicament dinàmica, diversificada i terciaritzada (Girona, Tarragona-Reus, Lleida, Tortosa-Amposta, l'eix Igualada-Manresa-Vic), que actua com a referent extern, combinada amb una xarxa densa, de capil·laritat complexa i equilibrada de ciutats / sistemes urbans amb capacitats productives pròpies i molt sovint especialitzades. En aquest sentit són de remarcar les transformacions en l'estructura territorial que s'han produït en algunes regions per l'emergència de noves centralitats (més enllà de la tradicional xarxa de ciutats mitjanes), sovint entorn d'activitats de serveis i, molt particularment, de la dinàmica econòmica induïda pel turisme als territoris litorals.

Així, per a cada regió es combina una xarxa policèntrica de ciutats que cobreix tot el territori amb un o més nuclis centrals articuladors del conjunt, en un model que es reproduceix a diverses escales dins de cada regió.

Aquest model d'estructura territorial és força coincident amb el que es proposa per a la regió metropolitana de Barcelona, on es considera que la coexistència de Barcelona i una xarxa de sistemes urbans consolidats no només no és contradictòria, sinó que crea unes sinèrgies positives i uns avantatges cooperatius per al conjunt de la regió.

### 2.3 Un territori divers però integrat: les regions no només prenen posició en relació amb Barcelona, sinó també amb les altres regions i en eixos internacionals

El conjunt de Catalunya es caracteritza tant per la diversitat de territoris que el formen, amb realitats, problemàtiques i especialitzacions socioeconòmiques, ambientals i territorials ben diferenciades, com per la seva forta integració i interdependència de conjunt. Aquesta combinació de diversitat i integració fa necessaris projectes i estratègies a escala regional (i de sistemes urbans), però sense perdre mai de vista la co-

herència, la complementarietat i les sinèrgies entre les opcions de cada territori.

Tanmateix, de les estratègies de les diferents regions es desprèn un nou model d'estructura territorial del conjunt: davant un context immediat de major connectivitat i integració en xarxa de les diferents parts del territori, que comportarà nous avantatges de desenvolupament, la principal decisió de totes i cadascuna de les regions és precisament situar-se no només en relació amb Barcelona, sinó entre elles i amb altres territoris fora de Catalunya.

Emergeix, doncs, una proposta d'articulació del territori en xarxes: les regions no se situen només per relació amb un nucli central a la regió metropolitana de Barcelona, sinó que volen articular-se en una xarxa complexa i multidireccional d'interrelacions, tant amb les altres regions amb les quals poden establir estratègies de cooperació i complementarietat com, i això és potser més novedós, prenent posició i inserint-se en eixos dinàmics de desenvolupament d'escala europea i peninsular.

Així, s'identifiquen quatre grans estratègies d'articulació de xarxes territorials de les regions:

a) El propòsit de cada regió per prendre posició estratègica i inserir-se en eixos de comunicació d'escala europea, actuant com a frontissa amb altres regions o ciutats de l'entorn. Així emergeixen dos eixos principals de connectivitat exterior: l'arc mediterrani i l'eix de l'Ebre: com Girona amb l'arc mediterrani nord (Llenguadoc-Rosselló), el Camp de Tarragona i les Terres de l'Ebre amb l'arc mediterrani sud (País Valencià), la Plana de Ponent i les Terres de l'Ebre amb l'eix de l'Ebre (Aragó), o l'Alt Pirineu i Aran amb el conjunt de la comunitat transfronterera dels Pirineus.

b) La decisió de cara al futur de potenciar eixos transversals de relacions entre les regions (que no busquin el suport de la relació amb Barcelona), com ara l'eix transversal (Plana de Ponent, Comarques Centrals, Girona) o el triangle Lleida-Camp de Tarragona-Terres de l'Ebre.

c) La voluntat d'aprofitar els futurs increments d'accessibilitat per intensificar i diversificar les seves relacions territorials amb la regió metropolitana de Barcelona com a porta de connexió internacional i referent internacional i per la seva oferta de serveis avançats.

d) La millora de les xarxes de capil·laritat dins de cada regió, com a única forma d'estendre l'accessibilitat i la connectivitat sobre el conjunt del territori i, per tant, la competitivitat, la qualitat de vida i l'increment de les interrelacions entre totes les parts del territori.

En aquest context es configura una connectivitat exterior del conjunt del territori català a dos nivells: totes les regions volen millorar l'accessibilitat a Barcelona com a polaritat de connexió internacional (port, aeroport), però alhora cerquen una connectivitat pròpia amb els territoris del seu entorn fora de Catalunya (estació de l'AVE, xarxa regional d'aeroports, centres logístics, etc.).

Així, sembla reproduir-se a escala del conjunt del país una estructura territorial similar a la proposada per a cadascuna de les regions, on s'identifiquen sinèrgies i complementarietats (més que no competència) per la coexistència d'una xarxa policèntrica de ciutats i una àrea urbana central articuladora que actua com a referent exterior: la centralitat de l'àrea de Barcelona és un actiu per a la difusió d'activitat econòmica i qualitat de vida sobre el conjunt del territori, alhora que la xarxa de ciutats és un potencial per al desenvolupament de Barcelona.

#### 2.4 Principals eixos de desenvolupament territorial: litoral, transversal i verticals

Les propostes de les regions apunten, doncs, al reforç d'una estructura territorial fortament integrada en xarxes multidireccionals més que no en un model radial amb suport a Barcelona. En aquesta Catalunya en xarxa destaquen, però, uns eixos d'especial dinamisme que articulen les interrelacions entre regions.

a) El corredor litoral, que alhora constitueix la part central de l'arc mediterrani, ja plenament consolidat entre Girona i el Camp de Tarragona i que ha reforçar la seva articulació amb les Terres de l'Ebre com a frontissa amb el País Valencià. En aquest eix, l'aglomeració de Barcelona i la xarxa de ciutats mitjanes de la seva regió metropolitana es configuren com un nucli especialitzat en terciari estratègic i economia del coneixement (i secundàriament en indústria modernitzada i lleure) i en infraestructures de connectivitat internacional (port, aeroport) que vehicula la presència internacional del país i suposa en principal nucli productiu en sectors tecnològicament avançats.

b) Un nou eix de fort dinamisme que s'articula a partir de la xarxa de ciutats suportada per l'Eix Transversal; aquest eix no es configura com un continu urbà (a diferència de l'eix litoral), sinó com una xarxa policèntrica: Lleida, triangle Tàrrrega-Cervera-Guissona, Igualada, Manresa, Vic, Girona (i Olot i Figueres). Les tres regions directament implicades remarquen la necessitat de reforçar aquest eix tant en termes d'infraestructures com d'impuls econòmic, tant per la seva posició estratègica en relació amb els eixos mediterrani i de l'Ebre com pel potencial de desconcentració productiva de la regió metropolitana de Barcelona. Aquest nou eix es veuria consolidat amb les propostes de desdoblament de la carretera de l'Eix Transversal i de creació d'un eix transversal ferroviari d'alta velocitat.

c) Tot i la referència a l'Eix Transversal, cal tenir present que aquest no és tant una estructura territorial lineal com de xarxa atès que el seu potencial es basa, en bona part, en les ciutats que actuen com a "cruïlles" amb els diversos eixos *verticals* que, cap al litoral, el connecten amb l'eix mediterrani (Igualada-Martorell, Manresa-Terrassa, Vic-Granollers, etc.) i cap al Pirineu suposen una difusió d'activitat i qualitat de vida.

d) El triangle Lleida-Camp de Tarragona-Terres de l'Ebre. De les propostes dels territoris emergeix un triangle de les regions del sud i ponent. Aquest triangle se suporta en l'extensió del dinamisme de l'arc mediterrani entre el Camp de Tarragona i Tortosa-Amposta (connectant amb el País Valencià) i amb dos eixos *verticals* de connexió on caldria reforçar les interrelacions del corredor mediterrani amb la Plana de Ponent (connectant amb l'eix de l'Ebre per Aragó): l'eix de l'autopista i l'AVE per Valls i Montblanc i l'eix de l'Ebre per Móra i Flix.

### 2.5 Superació del discurs del centre-perifèria i desequilibris per a un discurs de xarxes de complementarietat i col·laboració

Aquesta estructura territorial policèntrica i d'interrelacions multidireccionals en xarxa que deriva dels estudis suposa la definitiva superació de la lectura tradicional del territori català en termes de "desequilibri territorial" entre centre i perifèria o de "macrocefàlia" barcelonina. El desenvolupament de l'àrea de Barcelona i el del conjunt del territori català no són contradictoris; ans al contrari, són complementaris.

Malgrat la mancança d'una política territorial de conjunt decidida en aquests anys, els processos de desconcentració i dispersió de l'activitat i la terciarització de l'activitat econòmica, juntament amb la iniciativa dels governs locals per aprofitar aquestes noves oportunitats, ha suposat una clara tendència a la difusió i l'equalització de la renda i la qualitat de vida en el conjunt del territori. Tanmateix, en aquest sentit cal tenir present que l'equalització de les rendes mitjanes entre regions o comarques pot ocultar nous fenòmens de diferenciació socioterritorial a una escala de més detall (*geopardizzazione* de la segregació socioespacial) que requereixen polítiques territorials de proximitat i específiques.

En aquest sentit és ben significatiu que des de cap dels territoris no hi hagi una posició en el vell discurs del "desequilibri territorial" reclamant la redistribució de les activitats econòmiques i de la població concentrades a la regió metropolitana. Ben al contrari, les estratègies proposades es fonamenten en la projecció del potencial i les oportunitats pròpies de cada territori i de la seva posició estratègica dins de xarxes en relació amb Barcelona, amb les altres regions i amb els eixos europeus i peninsulars sobre els quals se situa. Són els propis territoris els que proposen iniciatives per tal de potenciar les oportunitats o corregir les debilitats la seva posició en la xarxa de relacions.

En definitiva, es tracta d'un model territorial que cerca els avantatges cooperatius i les complementaritats entre territoris més que no la competència entre ells.

### 3 Model urbanístic: contenció de la dispersió i la fragmentació urbanes

Tot i la diversitat de problemàtiques i dinàmiques territorials en cadascuna de les regions, en tots els territoris es manifesta una preocupació pels costos econòmics, socials i ambientals del model dominant de dispersió urbana accelerada, caracteritzada per l'ocupació extensiva en baixa densitat i la fragmentació i segregació de les funcions urbanes en l'espai. Aquesta preocupació es reflecteix en els models urbanístics proposats en les estratègies de les distintes regions que tenen en comú el propòsit de contenir aquesta dispersió de la urbanització pel territori i integrar els usos i funcions urbanes de forma complexa.



Aquest plantejament reconeix que el model d'ús i ocupació del territori té un paper fonamental per induir un model de desenvolupament territorial que afavoreixi la igualtat d'oportunitats i la sostenibilitat ambiental. Cal per tant incorporar criteris socials i de sostenibilitat en la planificació del model urbanístic per tal de reduir externalitats negatives socials i ambientals de la urbanització.

L'aplicació d'aquest model d'ocupació i ús del territori només és possible amb directrius i instruments d'ordenació que actuïn a les escales regional i de sistema urbà (supramunicipal, però subcomarcal) en tant que es fa necessària una visió coherent i coordinada de les polítiques de localització d'usos i activitats dels municipis que territorialment actuen com un sistema integrat.

### 3.1 Contenir l'expansió urbana dispersa: de la ciutat difusa a la ciutat "raonablement compacta"

Un plantejament comú és la contenció de la pressió del creixement urbà i d'infraestructures disperses i en baixa densitat que s'escampa per tot el territori, que malbarata el sòl com si aquest fos un recurs il·limitat, fragmenta l'estructura d'espais oberts i fa perdre la identitat dels paisatges. Aquesta forma de creixement, que ha esdevingut dominant els darrers anys, comporta importants costos socials i ambientals pel que fa la pressió sobre els espais oberts, el consum de recursos, la segregació social, l'increment exorbitat de la mobilitat, el trinxament del territori per infraestructures, l'escampall desendregat de construccions periurbanes, les transformacions en el mosaic territorial, etc.

Així, per tal de racionalitzar el consum de sòl, es proposa recuperar el model urbanístic de ciutat "raonablement compacta", pròpia de la regió mediterrània, valorant el territori i el patrimoni natural com a recursos escassos. Aquest model urbanístic posa l'accent en:

- a) La preservació de l'estructura d'espais oberts i el paisatge (com es veurà més endavant).
- b) La utilització més eficient de les àrees ja urbanitzades, potenciant els nuclis urbans ja existents (la xarxa de sistemes urbans) amb una transformació urbana que consideri densitats i morfologies per tal de compactar trames, créixer dins d'entorns urbans consolidats, rehabilitar i mantenir els centres històrics i els barris,

gestionar millor el parc d'habitatges no ocupats o infrautilitzats, i minimitzar la urbanització de noves àrees.

Alguns territoris insisteixen en el tractament acurat de processos de fort impacte sobre el territori que tampoc no suposen un veritable impuls econòmic, com poden ser la residència secundària en uns llocs o els polígons de logística i emmagatzematge en altres. Ambdós suposen un fort consum de sòl i importants impactes a l'entorn, però indueixen escassa activitat. Precisament la urbanització vinculada a l'activitat turística s'ha mostrat com un dels principals inductors de la dispersió urbana en regions com, per exemple, Girona o el Camp de Tarragona; mentre que la proliferació de polígons d'activitats logístiques suposa també un fort potencial de pressió sobre els espais oberts en territoris d'alta accessibilitat com poden ser les cruïlles entre els principals eixos d'infraestructures: cruïlles de l'Eix Transversal amb els eixos *verticals* que el connecten amb el corredor mediterrani i la regió metropolitana de Barcelona (Comarques Centrals) i cruïlles de l'eix de l'Ebre i el corredor mediterrani (Camp de Tarragona, Terres de l'Ebre).

### 3.2 De la fragmentació i l'especialització funcional del territori a la ciutat complexa

Un element relacionat directament amb l'anterior, que secundàriament apunten les diferents estratègies territorials de les regions, és la necessitat de contrarestar la tendència recent a la fragmentació i segregació d'espais urbans altament especialitzats i aïllats dels altres (polígons industrials, centres comercials i de lleure, urbanitzacions residencials, etc.). Aquesta segregació ha suposat una pèrdua d'accessibilitat entre funcions urbanes i, per tant, un increment de les necessitats de mobilitat motoritzada.

El model urbanístic alternatiu que es proposa es fonamenta en la superació del *zoning* (separació d'activitats), afavorint alternativament la integració dels usos compatibles amb la pròpia trama urbana residencial: especialment pel que fa al comerç, els equipaments o el lleure, però també l'activitat productiva terciària o la indústria associada a l'economia del coneixement (de baix impacte ambiental), tendint així a unes ciutats més diverses, complexes, integrades i que requereixin menys mobilitat.

El mateix principi és aplicable a les propostes de contrarestar la segregació social urbana dels grups de po-

blació per tendir a una ciutat socialment més diversa i integrada. Aquest punt es tractarà en l'apartat sobre equitat social.

El resultat configura doncs un model de xarxa d'àrees urbanes formades per teixits compactes i complexos sobre la base d'una estructura territorial d'espais oberts, que afavoreixin l'equitat social i la sostenibilitat ambiental.

#### **4 Una nova cultura de la mobilitat: la necessària coordinació entre localització d'activitats urbanes, infraestructures i promoció del transport públic**

La dispersió i segregació de les funcions urbanes dins d'àmbits territorials cada cop més extensos (ciutats-regió, àrees metropolitanes) exigeix un gran nombre de desplaçaments quotidians per tal de satisfer les mateixes necessitats: residència, lloc de treball i estudi, serveis, comerç, etc. Aquest model de mobilitat quotidiana extensiva, en creixement quasi exponencial i dependent del cotxe, està comportant un seguit de costos ambientals, socials i econòmics que no són sostenibles a llarg termini. Un altre element de preocupació per a les regions és, doncs, precisament el creixement exacerbat de la mobilitat motoritzada (en nombre, distància, temps, recorreguts i sobretot costos) i la dependència cada cop més gran del vehicle privat que comporten el model extensiu i fragmentat d'ocupació del territori.

##### **4.1 Coordinació entre model urbà i infraestructures de transport públic**

Les actuacions més efectives per reduir els costos de la mobilitat actual no es troben tant en les polítiques de transport com en la vertebració del territori, actuant sobre els factors que originen la mobilitat amb polítiques d'ordenació del territori i urbanístiques: localització d'activitats, usos del sòl, reforçament de centralitats, etc. L'única política efectiva per tal de limitar el creixement de la mobilitat motoritzada passa, doncs, per la coordinació entre les polítiques d'usos del sòl (particularment els instruments de planejament urbanístic, en tant que són els que estableixen la localització dels creixements urbans); els plans sectorials que determinen la localització de determinades activitats urbanes, i les infraestructures i els serveis de transport públic.

En aquest sentit, la clau per controlar un increment exacerbant de la mobilitat passa més per la política d'accessibilitat que per la de mobilitat: aproximar les distàncies (temps i cost) entre les activitats urbanes i les persones, reforçant centralitats i evitant la dispersió en baixa densitat sobre el territori d'uns i altres per tal que calgui desplaçar-se menys per satisfer les mateixes necessitats. Un element clau en aquest sentit és garantir l'accés en transport públic als centres de serveis com a forma d'estendre la qualitat de vida. En d'altres països, per exemple, Holanda, Suècia i Noruega, s'han elaborat propostes que tipifiquen i condicionen la localització dels usos i les activitats urbanes (noves promocions residencials, determinats equipaments públics, etc.) en funció de la preexistència o dotació en paral·lel d'un servei de transport públic que hi garanteixi l'accés sense dependre del vehicle privat. Es tracta, doncs, de condicionar la implantació de determinades activitats en el territori a la seva accessibilitat en igualtat d'oportunitats per a totes les persones i sense generar noves demandes de mobilitat.

##### **4.2 Plans de mobilitat sostenible per a la promoció del transport públic**

Tanmateix, aquesta política a llarg termini de coordinació dels usos del sòl i les infraestructures de transport ha de venir acompanyada per una política de transport públic a curt termini: la potenciació de sistemes de transport públic col·lectiu eficients amb l'objectiu de reduir la dependència del vehicle privat, els costos associats a la mobilitat motoritzada i alhora igualar les oportunitats dels segments de població amb capacitat de mobilitat reduïda.

Per tal de fomentar el transport col·lectiu es proposa l'elaboració de plans de mobilitat sostenible a escala de sistema urbà i d'autoritats de transport supramunicipals que gestionin de forma integrada les xarxes i modes de transport.

En aquest foment del transport col·lectiu hi té un paper clau la ferma decisió del sector públic en favor de les inversions en ferrocarril (en les seves distintes tipologies, des de l'alta velocitat fins al tramvia passant per rodalies) com a principal resposta a les necessitats de mobilitat tant dins dels sistemes urbans d'unes determinades dimensions com entre sistemes urbans fortament integrats.

### 4.3 Estructura policèntrica, ciutat compacta i transport públic

En el model urbanístic de dispersió i extensió de la ciutat en baixa densitat, la gran dispersió dels desplaçaments, la seva multidireccionalitat i la dispersió dels fluxos (molts recorreguts però de poc volum) en forma de núvol fan que es redueixi el nombre d'usuaris potencials de cada ruta, i els costos de la dispersió en origen i destinació propis de la baixa densitat urbana fan que el transport públic no sigui eficaç per servir aquesta mobilitat i calgui recórrer al vehicle privat.

Per contra, el model urbanístic de ciutats “raonablement compactes” i articulades en xarxes, proposat en les estratègies regionals, permetria concentrar els principals fluxos de mobilitat sobre un nombre limitat de trajectes (entre centres i no en una extensió urbana dispersa), amb un volum de demanda suficient (per la concentració de viatgers entre centres), i amb costos de dispersió limitats tant en origen com en destinació, que permetrien un servei eficient de transport públic entre les ciutats articulades en xarxa.

### 4.4 La xarxa de capil·laritat com a element clau per a la igualtat d'oportunitats de tot el territori

Un darrer aspecte que cal remarcar en l'àmbit de la mobilitat és la importància de la xarxa secundària de carreteres com a element clau per a la vertebració de tot el territori. En efecte, una densa xarxa de capil·laritat és la que garanteix l'accessibilitat de totes i cadascuna de les parts del territori tant a les infraestructures de transport d'alta capacitat i velocitat com a la xarxa de sistemes urbans compactes i, per tant, és un element clau per estendre i igualar tant les oportunitats de desenvolupament com la qualitat de vida (accessibilitat als serveis públics, lleure, etc.), a més d'incrementar les interaccions entre les parts.

En aquest sentit, la xarxa secundària està formada sovint per carreteres històriques que massa vegades no han estat posades al dia i que no sempre estan ben encaixades amb les grans infraestructures. Es fa, per tant, imprescindible invertir en el manteniment, la renovació i la compleció d'aquesta xarxa d'una gran riquesa i potencial de vertebració del conjunt del territori.

## 5 Preservació i gestió prudent dels recursos i el paisatge: reducció de la petjada ecològica i la gestió de la matriu d'espais oberts i el paisatge

Un aspecte especialment innovador d'aquesta proposta del desenvolupament del territori és la introducció dels criteris de sostenibilitat ambiental dins les estratègies territorials i, molt particularment, la seva vinculació directa amb el model (urbanístic) d'ús i ocupació del territori. Les polítiques ambientals deixen doncs de ser una política sectorial per impregnar i integrar-se plenament en les estratègies de desenvolupament del territori.

A grans trets es podrien diferenciar tres grans àmbits d'anàlisi dins aquest bloc: els plantejaments dirigits a minimitzar la petjada ecològica dels sistemes urbans; el tractament positiu de l'estructura o matriu d'espais oberts, i la consideració i gestió del paisatge amb la seva component cultural i de valorització social.

### 5.1 Estratègies de reducció de la petjada ecològica dels sistemes urbans

El concepte de sostenibilitat ambiental alerta sobre el fet que l'actual model de desenvolupament consumeix recursos a un ritme molt més ràpid del que el medi ambient és capaç de renovar-los (en el cas que siguin renovables), alhora que genera residus a un ritme també molt més ràpid del que és capaç d'assimilar-los. La societat, per tant, pot conviure amb les limitacions d'un entorn físic que li proveeix uns recursos que són limitats i que té uns llindars d'admissió de residus més enllà dels quals està provocant trastorns en el conjunt del sistema. Es tracta, en definitiva, de no hipotecar les oportunitats de desenvolupament i la qualitat de vida a mig i llarg termini, per tal de preservar els recursos i el patrimoni natural per a les generacions futures.

La sostenibilitat ambiental està vinculada directament al model de desenvolupament territorial dominant. El model vigent d'ocupació extensiva del territori afavoreix el consum de sòl, el consum energètic i d'aigua, l'emissió de gasos contaminants i la pressió sobre els espais oberts, entre d'altres problemàtiques. En canvi, un model de creixement urbà compacte i complex (que limiti l'especialització funcional del territori) i que valori els espais oberts reduiria el consum de sòl i d'energia i afavoriria la preservació del patrimoni i els recursos naturals.

Així, es proposen, de forma explícita o implícita, un model i una estructura territorial que afavoreixin l'estalvi i la gestió prudent dels recursos escassos al nostre entorn (com són el sòl i l'aigua); l'avanç cap a cicles més tancats de recursos (energia, aigua); la minimització tant dels impactes ambientals com dels residus que es generen; i la internalització i visualització dels costos del consum de recursos.

Una iniciativa especialment interessant és la integració de la política d'aigua dins de les estratègies territorials tractant de no incrementar les dependències de l'exterior en matèria hídrica i de garantir un cert equilibri entre l'oferta i la demanda al territori. Un aspecte que cal considerar és la integració en l'ordenació del territori de les activitats que són grans consumidores d'aigua (regadius, camps de golf, activitat turística i industrial, etc.) per tal de garantir un aprofitament més eficient i coherent amb l'entorn territorial.

Un altre aspecte en què paren més atenció de forma explícita les estratègies territorials aquí analitzades són els plans de gestió ambiental de la ramaderia i l'agricultura per tal de minimitzar la contaminació de sòls i aigües provinents del residus ramaders i adobs químics.

Així mateix, també s'incorporen, de forma innovadora en les estratègies de desenvolupament, referències a la minimització, la gestió i el reciclatge dels residus sòlids urbans; al tractament i el reaprofitament de les aigües residuals, i a la tendència a l'autosuficiència en la producció d'energia elèctrica.

## 5.2 L'ordenació i la gestió de la matriu d'espais oberts com a element estructurador del territori, més enllà de les illes d'espais naturals

La forta pressió urbanitzadora a què està sotmesa bona part del territori fa necessària la incorporació en els esquemes d'estratègies territorials l'ordenació i la gestió dels espais oberts (agrícoles, forestals, erms, conreus abandonats, etc.). Aquesta consideració ha d'anar més enllà de la convencional classificació com a "sòl no urbanitzable", que no ha limitat eficientment l'escampall d'infraestructures, construccions i usos periurbans sobre el conjunt del territori.

L'ordenació i la gestió dels espais oberts esdevé, doncs, una part essencial de les estratègies territorials

aquí estudiades i un dels elements estructuradors del model d'ocupació i ús del territori en un doble sentit:

a) La preservació "en positiu" de l'estructura d'espais oberts pot ser la forma més eficient de contenir l'expansió urbana.

b) Només incorporant l'ordenació i la gestió dels espais oberts en esquemes més amplis d'estratègies territorials es podrà avançar cap a l'harmonització o coordinació entre el desenvolupament territorial i la protecció dels espais oberts (que més que ser contradictoris probablement es necessiten un a l'altre).

Els experts consideren que limitar la gestió dels espais oberts a "illes" d'espais d'interès natural (model PEIN) és manifestament insuficient. Alternativament proposen el tractament integral de tota la matriu ecològica i paisatgística que conforma el conjunt d'espais oberts (agraris i forestals), estructurant un sistema que garanteixi la màxima continuïtat, connectivitat i extensió i que doni més atenció als processos i la complexa funcionalitat ecològica d'aquests espais.

Tanmateix, la diversitat del territori fa que no pugui aplicar-se un tractament homogeni a tots els espais oberts, sinó que cal identificar unitats paisatgístiques amb funcions, vulnerabilitats, capacitats de càrrega i necessitats de gestió diferenciades.

Així, les estratègies regionals proposen l'elaboració de plans especials dels espais oberts a escala de sistemes urbans i tipologies i directrius a escala regional; també s'estableix la necessitat d'establir mecanismes de protecció de les àrees, conques o paisatges agraris per tal de garantir-ne la qualitat, pervivència i connectivitat, i de consolidar els espais d'interès naturals protegits (incrementant la inversió en la seva gestió) i les connexions entre ells. Tanmateix, un dels principals reptes pendents és com dotar a molts d'aquests espais oberts d'un sentit i funcionalitat econòmica i productiva que, en darrer terme, és l'única que en pot garantir la pervivència i el manteniment.

En definitiva, el complex mosaic que conforma la matriu d'espais oberts deixa de ser un espai residual o de reserva (el sòl no urbanitzable, definit de forma negativa) o una qüestió estrictament de protecció d'uns pocs espais d'excel·lència ("parcs naturals") per passar a ser part integral, estructurant i vertebradora del territori i que també configura, per negatiu, els siste-

mes urbans i els espais urbanitzables. En el marc d'un nou projecte de desenvolupament del territori, que tracta d'harmonitzar el patrimoni i els recursos naturals i culturals amb el desenvolupament local, trencant la distància entre "urbà" i "rural" i definint-los com a complementaris. Per tot això, es fa imprescindible incorporar la gestió dels espais oberts dins d'esquemes de desenvolupament territorial integrats i no reduir-los a una planificació sectorial.

### 5.3 Les transformacions, l'ordenació i la gestió del paisatge

Però la preservació dels espais oberts no obeeix només a criteris ecològics, sinó també a criteris culturals, patrimonials i d'identitat. En aquest sentit, el concepte de paisatge pot suposar un valor afegit en tant que incorpora també una dimensió cultural, humanitzada i d'identitat del territori que permet desvetllar de manera integrada la importància dels elements ecològics i naturals així com la dels àmbits productius i culturals presents i històrics; existeix en tant que la societat, les mirades, el defineixen i el carreguen de significat i de valors. El paisatge es configura com un complex mosaic, treballat intensament, amb trets distintius a cada escala. Així, tot el territori és paisatge, independentment de la seva qualitat o excel·lència i de la seva funcionalitat en els processos ecològics o productius.

Els darrers anys s'ha produït a Catalunya un esclat del debat sobre les transformacions, l'ordenació i la gestió del paisatge. Aquest ha estat un debat vinculat directament al model d'ús i ocupació del territori que reflecteix com a aquest li manca una ordenació efectiva. En efecte, al nostre país, mentre que els darrers vint-i-cinc anys s'han desenvolupat unes cultures significades de transformació de la ciutat construïda i de gestió dels espais naturals protegits, la resta d'espais (la major part del territori) han estat els receptors de les principals transformacions territorials, notablement la dispersió urbana i l'escampall desordenat d'infraestructures, activitats i construccions periurbanes, agroindustrials i turístiques. Aquesta ocupació del terreny ha quedat massa sovint fora de la cultura d'ordenació del territori.

En aquest sentit, la incorporació del paisatge és un element clau en les estratègies territorials en tant que incorpora perspectives de complexitat i de valorització social i cultural (la representació, els significats i les

percepcions que donen les comunitats al mosaic territorial) i, per tant, esdevé un component important en la qualitat de vida de les persones (comunitats locals i visitants) i en la identitat del propi territori. En aquest sentit, el concepte de paisatge dona peu a una visió integrada (ambiental, social, econòmica, cultural) del conjunt del territori (independentment de la seva qualitat o excel·lència, i independentment que sigui urbà o rural) i, per tant, de les seves transformacions i el seu tractament.

## 6 Estratègies territorials per a la igualtat d'oportunitats: equitat i cohesió social

Un altre element innovador dels estudis aquí analitzats és la incorporació explícita de l'equitat social com un aspecte clau en les estratègies de desenvolupament i ordenació del territori. En efecte, des de la perspectiva de l'ETE, l'economia o les infraestructures passen a ser en bona mesura instrumentals per a objectius d'equitat i cohesió social, que són objectius finals de les polítiques públiques.

Les estratègies territorials de les regions coincideixen a integrar alguns aspectes que l'ETE ja destaca en aquest sentit: els plans integrals de recuperació de zones urbanes; l'accessibilitat als serveis i el coneixement; les polítiques contra l'exclusió social i cultural, i la integració de la població immigrada.

### 6.1 El dret a la ciutat, o la política urbana, no és només política urbanística: programes integrals de rehabilitació de zones urbanes

De forma coherent amb l'estructura territorial i el model urbanístic proposat (en favor d'una xarxa d'àrees urbanes compactes tot transformant els teixits urbans existents), totes les regions posen l'accent en la necessitat de polítiques de rehabilitació dels centres històrics i barris en risc de degradació.

L'objectiu és evitar la formació d'àrees segregades amb fortes problemàtiques socials i desigualtats en l'accés als serveis i les oportunitats, tot afavorint una ciutat socialment diversa i integrada.

Els diferents estudis proposen programes integrals de rehabilitació de nuclis històrics i barris en risc de marginalitat o degradació que van en la línia del programa

Urban de la Comissió Europea: considerar que la política urbana no es limita a la intervenció urbanística, sinó que ha d'anar acompanyada de mesures de revitalització econòmica, d'integració social i de dotació d'equipaments.

## 6.2 Polítiques d'habitatge

En aquest sentit cal tenir ben present que el principal mecanisme de segregació social al territori són els mercats del sòl i l'habitatge i que, per tant, caldrà que el sector públic intervingui de forma decidida per reduir la diferent valoració al mercat de les distintes parts del territori com a manera de minimitzar la segregació socioespacial.

Així, hi ha coincidència en la necessitat d'una veritable política pública d'habitatge: un millor aprofitament del parc d'habitatges existent; el foment de l'habitatge de lloguer; la promoció dels habitatges de protecció oficial; les promocions per a col·lectius amb necessitats especials (particularment la gent gran), i l'atenció a les interferències que provoquen en el mercat fenòmens com la residència secundària o l'adquisició d'habitatges com a refugi d'inversions. Així mateix, caldrà saber aprofitar les oportunitats que pot suposar la reserva del 20% de sòl per a habitatge social que estableix la nova llei d'urbanisme.

## 6.3 Igualtat d'oportunitats en l'accés als serveis i al coneixement

Un dels objectius principals de l'ETE és garantir la igualtat d'oportunitats de totes les persones i els territoris en l'accés als serveis i al coneixement. En aquest sentit, les regions mostren un especial interès per la xarxa d'equipaments contra l'exclusió i per garantir la igualtat d'oportunitats, especialment pel que fa a garantir l'accés als serveis en tot el territori, incloses les zones de poblament dispers o poc dens. En alguns casos es proposa reconèixer els sistemes urbans supramunicipals com a àmbits de prestació serveis compartits entre la "capitalitat" i la rodalia a través de plans de col·laboració intermunicipal d'equipaments públics. Així mateix, es proposen mesures com condicionar la localització d'equipaments socials i educatius a l'existència de servei de transport públic per tal de garantir l'accés de la població amb limitacions de mobilitat en vehicle privat.

En definitiva, la combinació d'igualtat d'oportunitats en les polítiques d'educació i formació amb la garantia d'accés a les noves tecnologies conformen un instrument clau tant per al desenvolupament sostenible (en tant que basat en el capital humà i social endogen) d'una ciutat o territori com per evitar noves formes de segregació social.

## 6.4 Lluita contra l'exclusió social i integració de la població immigrada

Així mateix, les estratègies de desenvolupament haurien de parar especial atenció a les polítiques específiques adreçades a grups de població en risc d'exclusió social així com, i molt especialment, d'integració de la població immigrada, amb necessitats de serveis molt concretes (habitatge, educació, sanitat, cultura, etc.). La integració de les polítiques d'immigració en les estratègies territorials és potser encara una assignatura pendent, fins i tot en el camp del discurs, i adquireixen especial rellevància en tant que bona part de les regions preveuen un increment significatiu de la població extracomunitària els propers anys atenent a les expectatives de desenvolupament econòmic, particularment en sectors identificats com estratègics: els serveis a les persones, el turisme i la indústria agroalimentària.

En qualsevol cas cal notar que aquestes polítiques intenses i transversals adreçades a col·lectius en risc d'exclusió no es poden entendre com a universals i homogènies, sinó que, ben al contrari, exigeixen una forta adaptació a l'especificitat territorial, per identificar les necessitats concretes de cada lloc i adaptar-s'hi. Són, per tant, polítiques de proximitat

Alhora, en la mesura que els capitals humà i social han esdevingut elements clau per a les estratègies de promoció econòmica local, les polítiques que influeixen en el desenvolupament personal i les relacions socials cohesionadores (associacionisme, participació) són també funcionals en la competitivitat social i econòmica del territori.

## 7 Competitivitat territorial: capitals humà i social i estratègies diversificades adequades al potencial endogen de cada regió

Les tendències innovadores en desenvolupament territorial posen l'accent especialment en la complementa-



rietat entre dos enfocaments: d'una banda la importància del capital humà (formació de les persones) i el capital social (xarxes socials i institucionals) com a factors clau que expliquen l'èxit de determinades regions; i d'altra, la necessitat de basar la competitivitat de cada territori en les seves pròpies especificitats, potencials endògens i avantatges comparatius.

Així, cada territori proposa estratègies de desenvolupament diversificades, "a mida", basades en el coneixement de la seva especificitat i aprofitant els avantatges comparatius potencials i els factors locals del propi territori, sense caure en models importats d'altres entorns ni en reclamar la desconcentració d'activitats des d'altres territoris.

### 7.1 La densitat de les xarxes institucionals i socials del territori com a factor clau de les regions innovadores

Un dels elements clau que expliquen l'èxit competitiu i la qualitat de vida de la població en ciutats i regions és l'existència d'una voluntat de situar la innovació i l'aprenentatge al centre de la seva estratègia de desenvolupament. Les regions innovadores es caracteritzen per la combinació d'aspectes tangibles d'innovació empresarial amb aspectes intangibles d'innovació social que podrien sintetitzar-se en la combinació de quatre factors de desenvolupament:

a) Un entramat dens d'actors locals dinàmics (institucions públiques, organitzacions econòmiques i societat civil) que acordin un projecte de territori; impulsin iniciatives i recursos; facin circular la informació i el coneixement, i insereixin la regió en el seu context.

b) La construcció social d'uns recursos i actius específics (un capital territorial) i diferencials del territori, que poden ser diverses combinacions de recursos humans qualificats (formació, *know-how*), infraestructures de serveis a empreses, patrimoni cultural i natural i capital sinèrgic (valors culturals compartits).

c) Unes xarxes empresarials amb processos d'interacció i aprenentatge, connectades a l'entorn local i al context global, que actuïn com a motors de la innovació empresarial local.

d) Unes xarxes de cooperació interinstitucional, amb dinàmica de col·laboració entre institucions, implicació

dels poders públics en la promoció del desenvolupament, concertació públic-privat i participació ciutadana que defineixin un projecte de regió i posin en comú recursos i competències.

En aquesta perspectiva, les polítiques per a la construcció de regions innovadores passa per tres línies principals d'actuació:

a) Promoure l'aprenentatge i la innovació individual i col·lectiva: oferta educativa de qualitat i adequada a les demandes laborals; serveis de suport a la innovació empresarial (centres tecnològics i de serveis, etc.); difusió de bones pràctiques, i valorització del patrimoni.

b) Densificar les xarxes locals empresarials i institucionals: suport a projectes de col·laboració (universitat-empresa, pactes locals per l'ocupació, etc.); centres locals d'informació i assessorament; i programes d'activitat social.

c) Inserir les regions en xarxes exteriors: participació en xarxes de ciutats i regions per posar en comú experiències i recursos; suport a productes i serveis locals (fires, exposicions, etc.), i marketing urbà.

### 7.2 La Universitat com a factor de competitivitat: formació i recerca per a la innovació i la modernització de sectors amb tradició local

La formació dels recursos humans i un entorn dens en relacions socials i institucionals "intangibles" (capital social) que afavoreixin la innovació és una de les estratègies a què es fa més referència en els estudis que tendeixen a proposar una competitivitat basada en la innovació i les activitats d'alt valor afegit.

Així, els territoris proposen una estreta col·laboració entre la Universitat i els sectors productius locals, tant pel que fa a garantir una formació dels recursos humans locals que esdevingui factor de competitivitat, com pel que fa a la recerca i el desenvolupament que afavoreixi un entorn innovador.

En un i altre cas, es proposa un sistema universitari especialitzat (vinculat als sectors productius locals) que sigui motor i suport per a la innovació i la modernització de sectors que ja compten amb una forta tradició i *know-how* local.

El desenvolupament de la modernització dels sectors tradicionals de l'economia local és una de les opcions que es repeteixen en una i altra regió, amb la voluntat d'incrementar el valor afegit de la producció. Així, en el cas del sector agroalimentari s'insisteix repetidament en la necessitat de transitar del sector primari al secundari i terciari: millorar la qualitat del producte i desenvolupar noves activitats derivades de transformació, comercialització i distribució que aporten valor afegit al producte.

La formació i la recerca universitària es configuren, doncs, com un dels principals factors de competitivitat territorial; factors que cal complementar amb un entorn institucional i organitzatiu local dens.

### 7.3 Estratègies d'equilibri entre una especialització competitiva a escala internacional i una tendència a la diversificació en sectors emergents

En termes d'especialització productiva, la major part de les regions proposen una doble estratègia que combina consolidar l'especialització en un sector d'activitat en el qual tenen una posició altament competitiva a escala internacional i que actua com a referent econòmic (turisme i lleure a Girona, Camp de Tarragona i Alt Pirineu; agroalimentari a Plana de Ponent) amb la voluntat que serveixi de motor per a una certa diversificació de la base econòmica en una sèrie de sectors emergents (per exemple, a Girona l'agroalimentari, l'educatiu i el sanitari). Els territoris tracten d'evitar un excés d'especialització i es proposen aprofitar l'increment d'accessibilitat i integració del territori per diversificar les seves bases econòmiques.

En qualsevol cas, cal tenir present que en la major part de regions no es pot parlar d'un únic avantatge competitiu per al conjunt del seu territori, sinó que en alguns casos les especialitzacions econòmiques de les ciutats o sistemes urbans que conformen la regió són prou diferenciades (i complementàries) i possibiliten una diversitat d'opcions al conjunt regional.

De la mateixa manera, totes les diagnosi destaquen els contrastos que es produeixen dins la pròpia regió en què coexisteixen zones dinàmiques amb altres amb menys possibilitats que fan aconsellable una transferència de capacitats de creixement de les primeres envers les segones. En aquest sentit, una estratègia co-

muna és, doncs, l'extensió de la competitivitat dels sistemes urbans més dinàmics a la resta del territori.

De les diagnosi sembla emergir, doncs, una estructura territorial formada per sistemes urbans relativament especialitzats que conformen unes regions amb un sector competitiu ben situat en els mercats internacionals, que cal potenciar a través de la innovació i la modernització, però amb una base relativament diversificada pel que fa al seu conjunt i que es voldria accentuar. Això possibilita una integració de les economies regionals en xarxa que afavoreix la complementarietat entre sistemes urbans amb especialitzacions diferents i les sinèrgies de la col·laboració entre sistemes amb una mateixa especialització.

### 7.4 Riscos derivats del fet que els territoris afavoreixin les activitats logístiques

De forma coherent amb l'opció d'incrementar el valor afegit de la producció local per mitjà dels circuits de comercialització i distribució, totes les regions estudiades estan a favor de la implantació d'un o més nusos logístics-productius en punts de màxima accessibilitat del seu territori (dues a la Plana de Ponent, dues a Girona, diverses a la cruïlla entre l'Eix Transversal i eixos *verticals*, el port de Barcelona, Aldea-Amposta, etc.). Segons aquestes propostes, els centres logístics han de facilitar la comercialització de la producció local.

Tanmateix caldrà analitzar tres aspectes d'aquestes propostes tan reiterades per veure la seva viabilitat al conjunt del territori:

- fins a quin punt aquesta xarxa de centres logístics genera complementarietats (si saben trobar una especialització pròpia) o competència entre elles;
- fins a quin punt els centres logístics no estan més orientats a la distribució final prop dels mercats que a la distribució en origen prèvia a l'exportació;
- fins a quin punt els llocs de treball que generen i la seva qualificació compensen el fort impacte que tenen tant en consum de sòl com en densificació del trànsit.

En qualsevol cas, una iniciativa innovadora és la decisió de transvasar moviment de mercaderies al sistema ferroviari.



## 7.5 Igualtat d'oportunitats en l'accés a les tecnologies de la informació i el coneixement

En aquest mateix context, els analistes coincideixen en la importància de garantir l'accés en igualtat de condicions de tots els territoris, totes les persones i tots els agents socials i econòmics a les noves tecnologies de la informació i les telecomunicacions i, molt especialment, a les xarxes telemàtiques. Altrament, hi hauria el risc que grups de ciutadans o territoris sencers tinguessin un ritme massa lent d'adopció de noves tecnologies. Així es reclama recuperar la iniciativa pública per tal de garantir la banda ampla i la cobertura de telefonia mòbil a tot el territori.

## 8 Xarxes de governabilitat de les polítiques territorials: formulació participativa i gestió concertada

### 8.1 Noves estratègies territorials: una visió integrada a escala regional a través de la participació i la concertació

Com ja s'ha enunciat en l'apartat introductori, les noves estratègies territorials es caracteritzen per quatre elements: la visió integrada de les polítiques que influeixen en un territori, amb especial atenció al model territorial; l'oportunitat de l'escala regional; la participació activa de les comunitats locals en la formulació del projecte de territori, i l'elaboració de l'estratègia com un procés de diàleg i concertació.

a) Visió integrada de les polítiques sectorials que influeixen en un territori

Les noves estratègies territorials ofereixen una visió integrada i un diàleg que tracta de treballar en les articulacions i les interrelacions entre les principals formes de planificació del territori que han actuat de forma separada els darrers anys, i amb especial accent en els aspectes relacionats amb el model d'ús i ocupació del territori:

- Planificació estratègica i plans de desenvolupament local (social i econòmic).
- Planificació d'usos del sòl (urbanística, territorial i d'espais d'interès naturals).
- Estratègies ambientals (agendes21, plans per a la sostenibilitat, etc.).
- Sectorials d'infraestructures i equipaments (per exem-

ple, carreteres, ferrocarrils, transport públic, comerç, equipaments, etc.).

–Diverses polítiques amb influència en el territori (socials, econòmiques, ambientals, etc.).

b) Oportunitat de l'escala regional

–En tant que permet un tractament integrat d'una xarxa policèntrica de sistemes urbans, el seu entorn i l'estructura d'espais oberts amb un enfocament integrat de les relacions "ciutat-camp" i una visió integrada i complementària del que és "urbà" i "rural".

–En tant que el territori està format per un conjunt d'espais diversos i complementaris, però sense necessitat ni vocació d'homogeneïtat; atesa la diversitat, cada regió ha de formular les seves pròpies estratègies, adaptades a les seves potencialitats i avantatges comparatius.

–En tant que és una escala idònia per a la participació dels governs locals i la societat civil en el procés de disseny d'estratègies.

c) Protagonisme de les comunitats locals

L'elaboració de les estratègies territorials no només ha de donar la veu, sinó també el protagonisme a la participació de les comunitats locals que tenen el coneixement de les especificitats regionals i alhora la capacitat d'articular el diàleg, la complicitat i el compromís amb els agents socials locals per establir consensos. Això atorga un especial protagonisme als governs locals com a articuladors d'aquesta participació ciutadana.

d) El projecte territorial com a procés de diàleg i concertació

L'estratègia territorial s'entén alhora com un procés de negociació i concertació entre les comunitats locals i les administracions implicades en la política territorial per tal d'identificar els problemes i les oportunitats clau de la regió, basant-se en els grans reptes i dinàmiques i a la recerca d'un consens sobre una visió i unes estratègies compartides. És per tant un procés de fort contingut polític, en tant que expressió de voluntats i opcions de futur.

El resultat no és tant un document normatiu com unes directrius o criteris amb perspectiva estratègica que han de servir de marc de referència per al desplegament coherent i amb objectius comuns de polítiques

públiques, programes específics, plans directores territorials o plans sectorials que poden correspondre a administracions diferents. Les directrius es concreten a escala regional, però l'aprofundiment del seu contingut no és objecte d'una sola autoritat, sinó que pot abastar la responsabilitat d'autoritats diferents encarregades del desenvolupament territorial i els planejaments sectorials.

## 8.2 Instruments per a l'ordenació del territori

En aquest context, les propostes que sorgeixen de les diferents regions coincideixen en proposar la necessitat de dos tipus bàsics d'instruments d'ordenació del territori: directrius d'ordenació d'escala regional i plans directores de coordinació de sistemes urbans. Mentre que les directrius regionals tindrien un caràcter més estratègic i de marc de referència integrada a escala regional, els plans directores de coordinació urbanística-territorial tindrien un caràcter més vinculant i normatiu a escala de sistemes urbans supramunicipals, però infracomarcals.

### a) Directrius d'ordenació del territori

Pel que fa als continguts, les propostes remarquen especialment la necessitat que aquest instrument d'ordenació "física" del territori tingui una perspectiva estratègica i que posi l'accent particularment en la definició dels sistemes urbans, l'estructura d'espais oberts i les infraestructures regionals. Alhora, aquestes directrius d'ordenació del territori haurien de posar-se en diàleg amb les iniciatives locals de planificació, en particular el planejament urbanístic, les agendes 21 i els plans estratègics, així com amb altres plans sectorials com els de promoció econòmica, turístics, de mobilitat, etc.

### b) Plans directores de coordinació de sistemes urbans

Un segon instrument reclamat des dels territoris són els plans directores de coordinació o de criteris estratègics dels sistemes urbans que formen la xarxa policèntrica dins cadascuna de les regions. Aquests plans tindrien el propòsit de coordinar per a cadascun d'aquests àmbits urbans supramunicipals els planejaments urbanístic, de sòl industrial, de mobilitat i transport públic, d'espais lliures i d'habitatge. Alhora haurien de possibilitar una gestió urbanístico-territorial supramunicipal.

## 8.3 Govern de les estratègies territorials: legitimitat política, representació dels interessos del territori i capacitat tècnica i de diàleg

Per tal de fer efectiu l'impuls, la formulació i la posterior gestió d'aquests instruments d'ordenació del territori, les propostes sorgides dels territoris coincideixen a reclamar la necessitat d'algun tipus de govern de nivell regional o de vegueria, aproximadament coincidents amb els set àmbits de planificació territorial de Catalunya, però sense que això suposés fer més complex l'entramat institucional vigent. Aquest nivell de govern hauria de tenir competències de coordinació de polítiques i ordenació del territori.

Sense entrar en el debat de la revisió del model d'organització territorial de l'administració a Catalunya (que algunes regions reivindiquen), el que sembla evident és la necessitat que la formulació del projecte-estratègia territorial i el seus posteriors seguiment, gestió i avaluació siguin conduïts per una institució capaç de combinar de forma eficaç i eficient un seguit de requisits:

- Legitimitat política de representació de la identitat i els interessos del territori i les comunitats.
- Capacitat tècnica per a la formulació del projecte territorial i per a la gestió de les polítiques territorials encomanades.
- Capacitat de negociació i diàleg dins de xarxes interinstitucionals en què caldrà concertar les actuacions i els projectes concrets que el duguin a terme (i que es desenvolupen en l'apartat següent).
- Capacitat de generar confiança i de transmetre la participació activa dels governs locals i de la societat civil en la definició i el desenvolupament de les polítiques territorials.

Així mateix, cal remarcar la necessitat de comptar amb instruments tant polítics com tècnics de seguiment i avaluació continuada de les transformacions territorials i de les estratègies i polítiques territorials.

## 8.4 Nova gestió de les polítiques i els projectes territorials: xarxes de cooperació territorial i concertació interinstitucional

Les polítiques i els projectes territorials es caracteritzen per la complexitat d'agents que hi intervenen: actualment, qualsevol política o projecte territorial s'escapa

de les competències i les capacitats de decisió d'una sola administració i requereix la intervenció concertada de diversos nivells d'administració o territoris. En aquest context de difusió dels límits competencials, les polítiques i els projectes urbans ja no s'executen des de la jerarquia, sinó que requereixen la cooperació i la concertació interadministrativa així com amb els agents econòmics i les entitats de la societat civil. Alhora, la cooperació i la concertació són uns valors afegits respecte a l'actuació aïllada tant de les polítiques sectorials com dels diferents agents.

Aquest plantejament tendeix a donar prioritat als problemes i les polítiques per damunt de les administracions i la distribució de competències. El nou plantejament és del tipus: tots plegats tenim un problema o un projecte, què pot aportar cadascú per resoldre'l o tirar-lo endavant?

Aquestes xarxes interinstitucionals de cooperació territorial tenen diverses dimensions que es poden combinar de forma variable:

- Govern multinivell** o xarxes *verticals* entre els diferents nivells de l'administració implicats en una política o projecte: europea, estatal, autonòmica, provincial, metropolitana, comarcal, municipal, etc.
- Xarxes de cooperació territorial** horitzontal entre territoris que poden ser veïns (per exemple, municipis d'un mateix sistema urbà, d'una mateixa regió o afectats per una mateixa infraestructura o espai protegit) o pot tractar-se de ciutats o regions allunyades entre elles, però amb interessos comuns a la recerca de complementarietats, col·laboracions, interaccions o intercanvis de coneixement (per exemple, municipis amb una determinada especialització productiva o amb una problemàtica ambiental comuna).
- Xarxes de col·laboració transversal** entre els diferents departaments d'una mateixa administració.
- Xarxes de participació**, diàleg i concertació amb la societat civil i amb els agents econòmics.

En el terreny de les propostes concretes, totes les regions coincideixen a demanar nous mecanismes de cooperació i actuació coordinada amb criteris comuns entre totes les administracions que participen en les polítiques i el desenvolupament del territori. En particular en la mesura que les grans infraestructures són competència estatal, la política territorial i l'ordenació del territori és competència autonòmica i l'urbanisme és competència local.

Alhora, des de totes les regions es coincideix a proposar el foment de mecanismes de cooperació entre municipis (convenis, consorcis, mancomunitats, etc.), particularment per a la prestació de serveis dins dels sistemes urbans (entorns urbans supramunicipals). Encara més enllà, alguns territoris proposen cercar nous instruments de redistribució o compensació de beneficis i càrregues territorials (en la línia de les legislacions francesa i italiana) que permetin redistribuir els beneficis que suposa per als municipis la concentració d'activitats productives en benefici de la inversió en espais oberts i paisatge en altres parts del territori.

## 9 Algunes remarques finals

L'article ha tractat de fer un repàs del discurs i els principals conceptes comuns de les noves estratègies territorials que s'estan formulant des de les regions de Catalunya. Tres aspectes destaquen especialment:

- Els projectes de desenvolupament i model territorial es proposen des de les pròpies regions, és a dir, de baix a dalt des de les comunitats, les identitats i el coneixement directe de les problemàtiques i potencialitats.
- La prioritat dels objectius d'equitat social, gestió prudent dels recursos ambientals i competitivitat equilibrada del territori.
- La concepció en xarxa tant de les interrelacions en el territori a diferents escales com de la necessitat de cooperació interinstitucional per formular i gestionar els projectes de territori.

Aquests projectes territorials per a les regions s'emmarquen així en la perspectiva de desenvolupament territorial que proposa l'Estratègia Territorial Europea. D'acord amb aquesta, es veu la necessitat de dur a terme polítiques públiques territorials decidides i innovadores, amb una visió integrada dels diferents elements socials, econòmics i ambientals que influeixen en un territori; així com per un model d'ús, ocupació i articulació del territori que afavoreixin l'assoliment dels objectius d'equitat social, gestió ambiental prudent i equilibri competitiu.

El discurs d'aquestes noves estratègies territorials sorgides de les regions s'articula així entorn de set conceptes bàsics per al desenvolupament socioambiental del territori:

**a) Una estructura territorial articulada a través d'una xarxa policèntrica de sistemes urbans que es reproduïx a diferents escales**

El concepte de xarxa policèntrica (amb polaritats referents) multidireccional fortament integrada permet explotar, d'una banda, els avantatges cooperatius de la complementarietat entre sistemes urbans i regions i, d'una altra, difondre la competitivitat i la qualitat de vida sobre el conjunt del territori. Aquesta integració en xarxes es reproduïx a diferents escales: des de la inserció en eixos de desenvolupament europeus i peninsulars a l'articulació de la diversitat d'espais que conformen cada regió. En aquest sentit, és especialment significativa la voluntat de les regions de promoure xarxes i eixos de col·laboració entre elles i amb territoris adjacents més enllà de Catalunya. Aquest plantejament comporta, alhora, la superació dels discursos tradicionals de centre-perifèria, de desequilibri territorial o de competència per un nou discurs de la identitat, el potencial, les oportunitats i les voluntats dels territoris i de les xarxes de complementarietat i col·laboració interterritorials.

**b) Un model urbanístic-territorial que contingui la dispersió i la fragmentació urbanes**

La preocupació pels costos ambientals, socials i econòmics del model urbanístic dispers i fragmentat es reflecteix en propostes de contenció de la dispersió de la urbanització al territori i d'integració complexa dels usos i les funcions urbanes que defineixen un model urbanístic i territorial amb criteris d'equitat social i gestió prudent dels recursos ambientals. Així es posa l'accent en qüestions com la preservació de l'estructura d'espais oberts i el paisatge; la utilització més eficient de les àrees urbanes consolidades; la potenciació de ciutats "raonablement compactes" o la superació del *zoning* d'activitats urbanes per a un model de ciutat funcionalment i social complexa, diversificada i integrada.

**c) Una nova cultura de la mobilitat**

Davant l'explosió d'una mobilitat quotidiana cada cop més dependent del vehicle privat i amb creixents costos socioeconòmics i ambientals, les polítiques decidides de promoció del transport públic són imprescindibles, però no suficients. Les solucions efectives per reduir la mobilitat motoritzada passen necessàriament per actuar sobre els factors que l'originen;

d'una banda, la coordinació entre usos del sòl, localització d'activitats, serveis i equipaments, infraestructures de transport i sistemes de transport públic, de forma que es tendeixi a donar prioritat a l'accessibilitat a les oportunitats per damunt de la mobilitat; d'una altra, la vertebració d'una xarxa policèntrica de ciutats "raonablement compactes" i complexes que, en reduir la dispersió dels desplaçaments, faci viable un sistema eficient de transport públic. Alhora, es fa necessària una major atenció a la xarxa de capil·laritat per tal de garantir la igualtat d'oportunitats en tot el territori.

**d) Gestió prudent dels recursos ambientals: reducció de la petjada ecològica i gestió de la matriu d'espais oberts i del paisatge**

Les noves estratègies territorials integren plenament les qüestions ambientals no com un element sectorial més, sinó com una estratègia central del model de desenvolupament territorial. D'una banda, amb estratègies de reducció de la petjada ecològica vinculades al model territorial, particularment amb una gestió prudent de recursos escassos com el sòl i l'aigua i una major internalització dels costos ambientals del model territorial. D'una altra, amb una ordenació i gestió positiva del paisatge com a complex mosaic que conforma la matriu d'espais oberts, tot valoritzant el paisatge com a element estructurador i vertebrador del model territorial (i no només com a "illes" protegides). La preservació i el manteniment d'aquesta matriu d'espais oberts pot garantir la continuïtat dels processos ecològics i contenir l'expansió urbana. En aquest sentit, el concepte de paisatge es desvetlla com especialment potent per a l'ordenació del territori, en tant que integra una visió de conjunt de les seves funcions ecològiques, la "qualitat" del territori i les seves identitats, percepcions i valoritzacions socio-culturals, i per tant també de qualitat de vida de les persones.

**e) Equitat i cohesió social**

La qualitat de vida i el benestar de les persones i les comunitats emergeixen com un dels principals objectius de les noves estratègies relatives al territori. L'opció per un o altre model urbanístic, territorial i de desenvolupament té òbvies conseqüències en l'assoliment d'aquests objectius. Els projectes d'aquest caire per a les regions plantegen actuacions concretes que vinculen el model territorial amb l'equitat social: els programes in-

tegrals de rehabilitació d'àrees urbanes (que integren polítiques urbanístiques amb d'altres socials, econòmiques i ambientals); les polítiques decidides d'habitatge per minimitzar la segregació socioespacial; la igualtat d'oportunitats en l'accés als serveis, els equipaments i el coneixement; la lluita contra l'exclusió social; les polítiques d'immigració, i la promoció de relacions socials cohesionadores de la comunitat.

#### **f) Factors de competitivitat del territori: els capitals humà, social i territorial**

La potenciació d'entorns innovadors i d'aprenentatge emergeix com a estratègia clau per al desenvolupament de les regions. En aquest sentit, les polítiques per afavorir la competitivitat del territori han d'influir sobre els tres factors que expliquen l'èxit de les regions: la densitat de les xarxes locals de col·laboració social i institucional (capital social); la formació de qualitat dels recursos humans i la recerca per a la innovació i modernització productiva (capital humà); i la identificació del potencial i l'avantatge competitiu basat en l'especificitat de cada territori (capital territorial).

El model territorial policèntric permet, alhora, una estratègia combinada d'especialitzacions locals i diversificació regional, aprofitant els avantatges cooperatius de la integració en xarxa dels sistemes urbans complementaris i difonent la competitivitat dels espais més dinàmics sobre el conjunt del territori.

#### **g) Xarxes de governabilitat de les polítiques territorials: formulació participativa, diàleg i gestió concertada**

El gran repte d'aquestes estratègies territorials és, però, la seves aplicació i gestió. En aquest sentit, les propostes sorgides des dels territoris paren una especial atenció a la governabilitat de les polítiques territorials.

La formulació del projecte territorial es planteja com un procés polític de diàleg i negociació entre els agents implicats a la recerca d'un consens sobre les opcions de futur i estratègies compartides. Bona part del protagonisme d'aquest procés de formulació ha de recaure en la participació i el compromís de les comunitats i els governs locals.

La gestió de les polítiques i projectes que se'n deriven es caracteritzen per la multiplicitat d'administracions i agents que hi intervenen. Es fa, per tant, imprescindible una gestió concertada en xarxes interinstitucionals de cooperació territorial en què s'integrin els territoris implicats en el projecte (per veïnatge o per interessos compartits), els diferents nivells d'administració, els departaments de cada administració, la societat civil i els agents econòmics.

Però, en qualsevol cas, el govern d'aquests projectes-estratègies territorials requereix d'uns instruments institucionals que l'impulsin i en facin el seguiment, la gestió i l'avaluació continuada. Aquesta institució ha de ser capaç de combinar de forma eficaç i eficient la legitimitat política de representació del territori; la capacitat tècnica de formulació i gestió; la capacitat de diàleg i negociació dins xarxes interinstitucionals de cooperació, i la capacitat de generar confiança i transmetre la participació dels governs locals i la societat civil.